

オバマ政権下の諸政策に関する 政治経済的分析(6)

——アメリカの党派的な政治摩擦と2014年中間選挙——

坂 井 誠

Economic and Political Analysis of the Policies under the Obama Administration (6) — U.S. Partisan Political Conflict and the Midterm Elections in 2014 —

Makoto Sakai

要旨

米国内の政策論議の要点は、引き続き(1)連邦財政、(2)医療制度改革（オバマケア）、(3)移民法改正などであり、これらの諸問題が2014年中間選挙の論争点になろう。とくに、従来からオバマケアに対する共和党による攻撃は強烈なうえ、実際に工程表のとおりその諸施策が進まないなど、新たな問題も批判の対象になっている。また、財政論争は長らく続いてきた課題であるほか、移民問題においてメキシコ以南の中米から子供移住者が数多く逃れてくるようになり、その対処が新しく注目される課題となっている。

中間選挙の焦点は、共和党が上院の多数派を奪還し、両院とも支配することになるかどうかである。オバマの2期目には目立った国内政策の進展はなく支持率が低下するなど、民主党の不安材料は多く、それが実現する可能性は高まりつつある。共和党が上院も制することは、オバマの完璧なレームダック化を意味している。

オバマは2014年の一般教書や予算教書で、中間層を厚くすることの重要性を強調し、経済的な不平等の拡大を問題視するリベラルな姿勢を表明して、中間選挙を戦おうとしている。こうした点は確かに現代アメリカ社会の大きな課題であり、それがどの程度、選挙民の共感を得るかも、注目されること

ろである。

キーワード：2014年中間選挙，連邦財政，医療制度改革，移民，不平等

Keywords: midterm elections in 2014, federal budget, health care reform, immigration, inequality

I. はじめに

2014年11月の中間選挙を前に，オバマ・民主党と，下院の多数派を占める共和党との激しい党派的対立の構図に変化はなく，重要な政策課題に進捗は見られない。そのため，オバマ政権は目新しい政策を生み出すことなく中間選挙を終えて，いわゆるレームダックを迎える可能性が高い。

国内政策論議の要点は，本シリーズの第5論文で論じた(1)連邦財政，(2)医療制度改革（オバマケア），(3)移民法改正などであることに変わりはない。中間選挙では医療制度改革問題を中心に，これらの政策課題が論争点になるう。そこで，本稿では前稿の第5論文以降の主な動きを簡潔に述べたうえで，これらの諸問題を中心に中間選挙に向けたオバマ・民主党と共和党の動向などについて記したい。

II. 2013年秋から14年一般教書まで

先の第5論文で記したように，いわゆる連邦債務上限の突破とそれに伴う政府機能停止の問題の再燃は，2013年10月まで引き延ばされてきた。オバマ政権が様々な緊急措置を使いつつ対応したり，予想外に財政状況が好転したりしたからである¹⁾。他方で，政府機関の閉鎖問題は2014年度暫定予算の動向とも深くかかわっていた。連邦債務上限引き上げ論争では，共和党側がオバマケアなど政府の施策に対して強硬な反対姿勢を崩さず，しかも2013年10月から始まる14年度の暫定予算が成立しなかったことから，10月1日には政府機関の一部が閉鎖に追い込まれた²⁾。

その後，連邦債務が法定上限を突破する10月17日になって，やっとその上限を一時凍結する（2014年2月7日まで）という合意がなされた³⁾。ただし，政府機関閉鎖の問題はくすぶり続けて，2014年度予算が成立しないまま12月を迎え，14年1月半ば以降の機関閉鎖が懸念された。そして，13年12月半ば

になって、共和党が多数派である下院は、超党派の財政協議の合意を踏まえて、国防費などを一律削減する強制措置を緩和し、2014・15両会計年度の予算総額を約1兆ドルに増額することなどを内容とする修正予算決議案を共和・民主両党の賛成多数で可決し、議会は政府機関閉鎖を回避した⁴⁾。

さらに、連邦債務上限問題では2013年10月の政府機関閉鎖の際、共和党への風当たりが強かったことを背景に、中間選挙をにらんで、2014年2月半ばに民主・共和両党による早期の合意がなされた。具体的には、2013年10月に決定された連邦債務上限の凍結(14年2月7日にすでに失効)が、付帯条件なしで2015年3月15日まで延長されることになった⁵⁾。

一方、2014年1月下旬の一般教書でオバマは、「機会」の提供を重視し、対中間層を中心とした就業者支援を強調した。直接的な政策としては、(1)連邦最低賃金の時給10.10ドルへの引き上げ(現状7.25ドル)、(2)中間層を支援する新しい年金プランの創設などの構想が示された⁶⁾。

Ⅲ. 連邦財政

オバマ政権は2014年3月になって、予算教書を発表した。その財政計画における大統領のメッセージを読んで目立つ言葉は、「機会」(opportunity)、「不平等」(inequality)、「中間層」(middle class)である。今回の財政計画における基本的な柱は、皆に「機会」を与えることによって(1)経済成長の促進、(2)中間層の強化、(3)中間層への新しい階段の創造を実現することであり、「中間層」を厚くすることの重要性が強調されている⁷⁾。

予算教書ではこうした中間層の強化を含めて、従来からオバマが強く主張してきた事柄にさしたる変化は見られない。具体的には(1)製造業に対する期待、(2)気候変化に対する懸念、(3)教育政策の充実、(4)医療制度改革(ACA: the Affordable Care Act)の強調、(5)移民法の包括的改革の必要性などが、その内容である。大統領メッセージの中で、連邦財政を再建するために公正に歳入を獲得することの重要性が主張されていることや、そのこととの関連で経済成長と財政赤字削減の一手段として、移民制度の立て直しが有効であるとしている点も注目される。そして、オバマは後述するとおり移民制度に関して、2013年夏、上院が超党派的な案を可決したのを受けて、下院に案を出すようここでのメッセージでも、明確に要請している⁸⁾。

予算教書に関するいくつかの論評を見ても、中間層の強化や所得の平等化

という主張を反映し、その手段としてオバマの税制改革に対する考え方が、多く取り上げられている。つまり、オバマは富裕層と産業界に増税を課し、中下位層向けの減税を強化する税制改革による所得再分配を目指している。具体的には、勤労所得税額控除（EITC: Earned Income Tax Credit）の範囲の拡大、子供向けの税額控除の拡大などによって、中低所得層を支援する減税制度が示されている。他方で、企業に対しては研究開発向けの負担を軽減する減税に、力を入れようとしている⁹⁾。

こうした減税を賄う財源は、先に記したように対富裕層を中心とした増税措置であり、(1)いわゆるバフェット・ルール（年間所得が100万ドル以上のきわめて豊かな層の実効税率を最低30%以上へ引き上げる構想）の再提案、(2)高所得層の個別的税控除の制限、(3)相続・贈与税の改定、(4)企業による租税の応分の負担である。このうち企業の負担に関しては、(1)多国籍企業への税率引き上げ、(2)国際業務に関する新しい税制ルール確立、(3)大規模金融機関に対する金融危機に備えた負担金（“financial crisis responsibility fee”）などである。2014年春の段階で、共和党内にも下院のキャンプ税制考案委員会（the tax-writing committee）委員長のように、オバマと一部似た提案をする者もいるが、オバマ・民主党と共和党の根本的な違いは、歳入拡大か、歳入中立かであり、当然、共和党は歳入中立を譲らない。その結果、ねじれ議会においてオバマの税制改革案が通過する見込みはない¹⁰⁾。

ここで、キャンプ下院税制考案委員長の案を見ておくと、法人税の引き下げや大金融機関への付加税、多国籍企業向けの負担拡大のほか、超高所得層には累進付加税10%を課す点（全体的に所得税率は引き上げ）など、オバマ提案と似た側面もあるものの、いわゆるワーキング・プア向けのEITCは抑制する案となっている。その点で、彼の提案は(1)歳入中立を維持し、(2)EITCは労働を促進する限りにおいて好ましい、とする共和党の基本的な考え方をまとめたにすぎないと見ることもできる¹¹⁾。

そして、選挙が近づくにつれて、キャンプの様子も変わってきた。もちろん共和党内の動きが影響している。7月になると、次のような報道が見られるようになった。キャンプ下院歳入委員長に導かれた共和党議会は、2014年で期限切れとなる50以上に及ぶ減税措置を、2年間延長するよりも恒久化したいと思うようになっている。共和党保守派にとって、減税が中長期的に税収を減らすとするのはナンセンスな議論である。そして、下院歳入委員会で

は向こう10年間で総計8,250億ドルに及ぶ期限切れとなる減税を恒久化する14の法案が承認され、下院はそのうちの2,310億ドル相当を可決し、他は未決とした。このような動きを民主党側に言わせれば、キャンプは偽善者である。半年前にキャンプは減税の延長を否定し、多くの減税を廃する税制改革（歳入中立）を論じていた¹²⁾。

一方、政府の2015年度財政計画を分析した議会予算局（CBO: Congressional Budget Office）の報告書は、政府見通しに比べてより大幅な財政収支赤字を見込んでいる。具体的には2015年度から24年度までの10年間の財政赤字予測は、政府が4兆9,300億ドルであるのに対して、CBOは6兆5,690億ドルである。CBOによると、両者の差1兆6,390億ドルは、主としてCBOが歳入面で1兆8,130億ドルも少なく予想していることから生じており、歳出の差は1,740億ドルにすぎない¹³⁾。

そこで、歳入面の約1.8兆ドルの違いを解き明かすと、第一に、0.9兆ドルはマクロ経済前提の違いに基づくもので、CBOの経済成長予測が相対的に低くなっており、所得税や社会保障税といった歳入が少ないことによる。第二に、残りの0.9兆ドルはいくつかの技術的要因に基づく。CBOは、(1)CBOが収益や報酬への平均税率を相対的に低く見ていること、(2)政府の想定する法人向けの新税システムが不明確なので、CBOは考慮していないこと、(3)CBOが高所得層向けの控除の縮小による歳入への効果を、政府よりも小さく見ていることを挙げている¹⁴⁾。

結局、当然とはいえ政府は連邦財政状況の改善について、中立的な立場のCBOよりも、やや楽観的に見ていると言える。政府（OMB: Office of Management and Budget、行政予算管理局）の主要な見通しは、＜図表1＞、＜図表2＞に示したとおりである。政府による中長期的な財政予測（2015～24年度）について言えることは、＜図表1＞からわかるように第一に、追加的な赤字削減が2兆ドル以上と相当に大幅であり、その中でも医療コスト削減や新しい歳入措置（租税支出の縮小など）の貢献が大きい。第二に、＜図表2＞からは過去の措置（2014年3月までに成立した赤字削減措置）と新たな計画を合わせると、2015年度からの10年間で、海外緊急支援（OCO）の削減を除いても5兆ドル以上と、すでに相当に大規模な赤字削減見通しになっている。

ところで財政問題に関連して、財政状況は厳しいものの、オバマ政権がか

<図表1>2015年度財政計画の効果（2014年3月・予算教書）（単位：10億ドル）

	2014	15	16	17	18	19	2015～ 19	2015～ 24
ベースライン財政赤字 (対GDP比, %)	628 3.6	561 3.1	568 3.0	560 2.8	558 2.6	657 3.0	2,905 2.9	7,097 3.1
・経済成長と機会創出(#1)向けの投資	20	18	45	29	18	33	143	-127
・追加的な赤字削減策（累計）	1	-29	-51	-80	-105	-126	-391	-1,399
1. 医療コスト削減	1	2	-8	-18	-25	-33	-81	-402
2. 歳入措置	-	-37	-42	-50	-58	-64	-251	-651
a) 租税支出(#2)の価値の縮小	-	-27	-43	-48	-53	-59	-230	-598
b) パフエットルールの導入	-	-11	1	-2	-4	-6	-21	-53
3. 移民法改革	-	6	-1	-10	-15	-17	-37	-158
4. 利払い	*	*	-1	-2	-7	-12	-22	-188
・その他の変化（#3）	-	13	-31	-51	-58	-62	-189	-641
合計（・印の総計）	20	2	-37	-103	-145	-155	-437	-2,167
財政赤字 (対GDP比, %)	649 3.7	564 3.1	531 2.8	458 2.3	413 1.9	503 2.3	2,468 2.5	4,930 2.2

(注) 出所をもとに作成。「*」は500万ドル未満（プラス・マイナス）。

・#1は、法人税改革による過渡的歳入（10年間、-1,500億ドル）などが中心。

・#2は、所得について諸控除や優遇税率、課税猶予を与えるため発生する収入欠損で、政府支出とみなされる。坂井（注1，118頁参照）。

・#3は、海外緊急支援（OCO: Overseas Contingency Operations）の削減（10年間、-6,950億ドル）が中心。

出所：OMB（注7），Table S-2, S-9.

<図表2>オバマ政権の累積的な財政赤字削減

（単位：10億ドル）

	2015～24
1. 2014年3月までに成立した赤字削減措置	-3,977
2. 経済成長と機会創出向けの投資	-127
3. 税制とエンタイトルメント改革による赤字削減	-1,399
うち医療コスト削減	-402
歳入措置	-651
移民法改革	-158
利払い	-188
4. 他の変化	168
総計（除く海外緊急支援（OCO）の削減）	-5,335
（参考1）2015年度財政計画による支出削減	-3,370
同、税制改革による歳入増加	-1,807
移民法改革	-158
（参考2）OCO関連の削減	-1809
うち 導入されたOCO支援の削減	-780
2015年度財政計画によるもの	-695
利払い	-334

(注) 出所をもとに作成。

出所：OMB（注7），Table S-3.

ねてから指摘してきたインフラ整備の問題も重要である。アメリカでは道路や空港などインフラの老朽化が深刻になっている。インフラ支出拡大の大きな波は、(1)1930年代の大恐慌期、(2)1950年代から60年代というふたつの時期があり、その後はインフラ支出の対GDP比率は低下している。インフラ問題は基本的に連邦政府が責任をもっているが、いくつかの州は自らの財源で対応している。そのような動きが見られる州でも、共和党が政治をコントロールする場合には（議会、首長）、政府の縮小と減税を求め続けることになるという¹⁵⁾。したがって、老朽化したインフラの整備は中長期的な経済成長の観点からも、連邦政府の重要な政策課題と言える。

IV. 医療制度改革（オバマケア）

オバマ政権下の医療制度改革つまりオバマケア（あるいは先述のとおりACA）に関しては、本シリーズの第2論文で詳しく述べた。そして、後に記すようにこの改革が2014年中間選挙において、共和党による最大の攻撃対象になると見られている。オバマケアに共和党が反対する要点をまとめると、(1)オバマケアは政府の権限を拡張する、(2)EU式の社会政策をアメリカに導入する、(3)メディケイドを拡大する、(4)政府が医療制度を運営すれば効率が低下する、といった点である¹⁶⁾。

このようにオバマの改革はそもそも共和党が大反対の法案であり、2010年3月の成立時以来、国民の多数派も反対だったうえ、最近、さらに批判が増している。その背景としては、(1)いわゆる医療保険エクスチェンジの加入登録（2013年10月から14年3月）開始時の躓きに加えて、(2)重要な規定の先送りなど、当初の工程表のとおりに進まない制度になったことが挙げられる。このことに関連して、次の3点を記しておきたい。

第一に、医療保険のエクスチェンジは医療保険のない人々が、州政府または連邦政府が運営するエクスチェンジを通じて保険会社を選んで、個人が加入するものである（第2次加入申請の受付開始は2014年11月15日より）¹⁷⁾。エクスチェンジへの登録が13年10月に開始された当初、開設されたオンライン登録サイトに障害が発生し、1カ月以上も解決されないなど¹⁸⁾、多難なスタートを切った。その後も登録者が3月初め時点で420万人にとどまるなど加入が伸び悩み¹⁹⁾、登録者は600～700万人と見られるなかで、その加入者の質も問題視されていた。

たとえば、『ジ・エコノミスト』誌（2014年3月15日付）は、医療コストや保険料の観点などから考えて、(1)新しい加入者は以前の無保険者か、(2)加入者のどれだけが病弱者か、(3)人々のコストを賄うだけ多くの若者が登録しているか、といった事柄を指摘している²⁰⁾。そして、同誌（14年3月29日付）はエクステンジをつくりたがっていない州が34州もあることと、加入者の少なさを指摘するとともに、若者や健康な人々の加入が少なくなることを再度、懸念している²¹⁾。そして、結局はどのような人々が加入したかは明らかではないが、登録者数は最後の段階で伸びて、保健福祉省（HHS: Department of Health and Human Services, 5月1日発表）によれば、最終的には800万人に達した²²⁾。

第二に、オバマケアの重要な規定である、企業への罰金規定の再延長が行われた。これまで2013年7月に財務省は、フルタイム労働者に医療保険を与えることを2015年へと1年延期することを表明していた²³⁾。さらに14年2月、財務省は医療保険の提供を義務づける規定を以下のように変更すると発表した。(1)従業員100名以上の企業はフルタイム就業者（週35時間以上労働）への保険提供割合を2015年には70%、16年には95%にしなければならない。この規定が満たされない場合、罰金が発生する。(2)従業員が50～99人の企業は、保険を提供しない場合、2016年から罰金が発生する²⁴⁾。

第三に、2014年2月には米国内のメディアは主要紙を含めて、オバマケアによって大量の離職者が出るとCBOが報告した、と必ずしも正確でない報道を流した²⁵⁾。『ジ・エコノミスト』誌（2014年2月8日付）も、CBOはフルタイム雇用が2025年には250万人減ると分析したと報じた²⁶⁾。しかし、CBOはこのような報道を否定する資料を公表し、次のような本来の意味を述べている。ACA（the Affordable Care Act）つまりオバマケアの規定によって、一定の人口の働くインセンティブが低下する。たとえば、(1)低所得者には保険取得の補助金が出るため、所得が増えるとそれが少なくなる。(2)ACAによる補助は受領者の所得を上げるので、労働の縮小を生み出しうる。そのため、労働供給の減少から雇用が減る。試算では2017年から24年の期間で、総労働時間がネットで約1.5～2.0%減少する、という²⁷⁾。とはいえ、ACAが活用される労働力を減少させるという点に変わりはない。

オバマケアはカバレッジつまり保険加入の拡大を重視した改革であり、かつ、当初は財政収支に対するプラス効果も強調されていた。しかし、ここに

きて様相が変わってきた。2014年4月のCBO資料を見ると、＜図表3＞に示したように無保険者は引き続き減少し、保険加入者の割合は当然ながら上昇する。ただ、＜図表4＞のカバレッジに関する赤字化効果では、次のように微妙な変化が見られる。

同資料によると、CBO、JCT（Joint Committee on Taxation）による、制度改革に伴うカバレッジ拡大の純財政コスト見通しは、これまで最初の2010年

＜図表3＞医療制度改革のカバレッジ効果

（単位：百万人、非高齢者）

（暦年）	2014	15	16	17	2024
改革のない場合の無保険者数	54	55	55	55	57
改革による無保険者数の変化	-12	-19	-25	-26	-26
改革後の無保険者数	42	36	30	30	31
保険加入者の割合（%）	84	87	89	89	89
（参考）同（除く不法移民、%）	86	89	91	92	92

出所：CBO（注28），pp.3-4（Table 2）.

＜図表4＞医療制度改革のカバレッジに関する赤字化効果（2014年4月）

（単位：10億ドル）

（財政年度）	2014	15	16	17	2015～24
エクステンジ補助金関連支出	17	36	77	94	1,032
メディケイド、CHIP支出	20	42	62	70	792
小企業主への税額控除	1	2	1	1	15
①カバレッジ規定の総コスト（上記計）	38	80	141	164	1,839
未加入の罰則（個人）	*	-2	-4	-4	-46
未加入の罰則（企業）	0	0	-8	-12	-139
高額保険への物品税	0	0	0	0	-120
その他	-2	-3	-6	-11	-152
②歳入効果（上記計）	-2	-5	-18	-27	-456
カバレッジ規定の純コスト（①+②）	36	74	123	138	1,383

（注）・出所をもとに作成。

・CHIP（Children's Health Insurance Program）は子供向けの保険。

・「*」は、-500万ドル未満。

出所：CBO（注28），pp.1-2（Table 1）.

3月から直近の14年4月にかけて、中長期的に徐々にその低下幅が少なくなる方向へと減額修正されてきた。その理由としては、(1)法改正、(2)CBOの経済前提の変更、(3)諸判決の影響（ACAに関しては各州などから多くの訴訟が発生）、(4)行政側の対応、(5)新データ、(6)CBO、JCTのモデルの改善、(7)見込まれていた連邦政府、民間部門両方の医療コスト低下の減額修正（この影響が大）が挙げられている²⁸⁾。

さらに6月中旬になると、CBOとJCTは当初の2010年3月に、オバマ改革が2010年から19年までの10年間に財政赤字を1,240億ドル減少させると評価していたものを、今や評価不能になったと表明した。施策の先送りや多くの規定の調整が発生したため、現在の法制度は本来のものとは非常に異なる。したがって、CBO、JCTは2010年に行われたコスト評価に類似したACAに関する分析を提供することができない、と表明した²⁹⁾。

V. 移民問題

アメリカの不法移民の数が1,100万人とも1,200万人とも言われるなかで、党派を問わず新移民法の制定ならびに不法移民の扱い方についての新しい施策は、不可欠とされてきた。しかし、ブッシュ前政権以来の試みを含めて、ここ数年、議論の実質的な進展は見られない。

最近の動向を見ると、上院が2013年6月に超党派案に基づく新移民法案を可決し、このとき14人の共和党議員も賛成に回った。この法案はつねに論争となる、不法移民に市民権獲得への道を与える内容となっている。一般にオバマ・民主党は不法移民に対しても寛容な態度を示すのに対して、共和党の姿勢は厳しい³⁰⁾。ただ、2012年大統領選挙でロムニー候補がヒスパニック票をあまり獲得できなかったため、考え方を变える共和党議員もいるという。そして、このような上院案を受けて、共和党のペイナ下院議長も改革に向けてのメモを作成した。主な内容は、(1)国境管理の厳格化、(2)雇用主による移民労働者に対するデジタル化システムの利用、(3)幼少時に入国した不法移民に対する市民権獲得の許可（約150万人のほとんどが対象）といった点である。通常の不法移民に対しては、上院案が(1)税の支払い、(2)英語能力の開示、(3)経歴チェックなどを条件に市民権獲得への道を開くのに対して、ペイナ案は単に不法移民を国外追放しないだけで、一般的に市民権の取得を容認するものではない。一方、共和党議員はペイナのメモが出ると、それを

批判し始めた。そして、バイナーがこの問題に関して共和党をどう導くかは、春先の段階ではまだわからないと論評されていた³¹⁾。

対不法移民を含めて移民に寛容な態度を示すオバマは、2014年予算教書における大統領メッセージで下院案の提出を求めたが³²⁾、共和党が圧倒的優位を保つ下院にそれを望むべくもない。なお、ここで上院案について財政面から見ておくと、CBOの試算によれば直接的な歳出、歳入の変化からくる財政収支への純効果（ネット）は、2014～18年では363億ドル、2014～23年の期間では1,577億ドル、2024～33年の期間をとると6850億ドル、いずれも財政赤字を減少させるという³³⁾。なお、上院案は亡命者保護を容易にする案（1年以内に亡命を申請可能）であるという指摘があるほか、現在でも亡命の悪用は多いとも言われている³⁴⁾。

また、移民法改正問題に関連して移民労働の問題については、いわゆるE-Verify（連邦電子労働証明書）が効果的だと考えられ、包括改革を主張する民主党も、国境管理を第一に考える共和党も、不法移民の求職の制止など移民雇用の問題には効果が大きいと考えてきた³⁵⁾。このように国土安全保障省（DHS: Department of Homeland Security）が管理するE-Verifyを利用して移民就業者をチェックすることについて、両党の見解の隔たりはないが、問題もないわけではない。ひとつは当然ながらコストの問題であり、オバマ政権は2015年度の財政計画で約1億2,500万ドルを申請した（14年度よりも1,100億ドル以上多い）。もうひとつ指摘されているのは、手続き上の問題である。就業者が働く資格がないという最初の通知を雇用主が得た後、いわゆるソーシャル・セキュリティの事務所や国土安全保障省の事務所で、彼らの記録を正しく修正するまでの期間が8営業日と短いため、手続き面の困難が伴う。とはいえ、国土安全保障省によれば、E-Verifyに関しては良好な結果も見られ、E-Verifyのもとでのエラー率は低下し（2005年の0.7%から09年には0.3%へ）、現在50万人の雇用主が採用しているうえ、毎週1,500人もの雇用主が採用を開始しているという³⁶⁾。

ところで、アメリカの移民問題に関する新しい課題も発生し、オバマ政権は苦慮している。グアテマラ、エルサルバドル、ホンジュラスといったメキシコ以南の中米の子供たちが長旅を経て、アメリカとメキシコの国境を越えてアメリカに入国するケースが増大している。本国で治安が極度に悪化し、激化する暴力などから逃れるため北上している³⁷⁾。この問題は米国内ではも

ちろん、国外のメディアでもしだいに大きく取り上げられて（『ジ・エコノミスト』誌やNHKなどを含む）、広く注目されるとともに、中間選挙の争点として浮上してきた。

7月上旬、オバマは5.2万人と見積られる子供移住者に対処するために、37億ドルの緊急追加支出を成立させるよう議会に要請した。国土安全保障省の資金が、年度末（9月末）までに尽きてしまうからである。共和党議員の中でも南部国境州の出身者がその提案に興味を示したものの、この問題は即座に党派対立的な難しい課題になった。グアテマラ、エルサルバドル、ホンジュラスの3国では、家計の経済状況はメキシコよりも劣悪で、まったく不十分な栄養しか摂取できない子供たちも、メキシコより大幅に高い割合である。これら3国では殺人率がきわめて高いなど、治安も劣悪である。子供移住者の増加は、「コヨーテ」（“coyotes”）として知られている密輸業者の積極的関与が影響している。彼らの要求する斡旋料は非常に高いため、親たちは子供と一緒に北上することはできない。オバマが議会に要請した37億ドルは、国土安全保障省による法の施行や訴追（15.3億ドル）と、子供移住民への医療（18億ドル）が中心であり、本国送還用の費用（2.95億ドル）なども含まれている。それでも、共和党側は他分野への支出が減るので反対する、という立場である³⁸⁾。

VI. 諸問題と中間選挙

今回の中間選挙は、両院で共和党が多数派を占める結果になるかどうか、最大の注目点である。下院における多数派の維持は動かしようのない予測であり、上院の選挙が焦点となる。後述するとおり、共和党が意外に民主党を攻めあぐねる可能性もはらんでいるが、共和党による上院多数派の奪還を肯定する論調は相当強い。

『ナショナル・ジャーナル』誌によれば、共和党がオバマケアを中間選挙における争点ないし改革点にするのは当然だろうが、オバマケアの一点攻撃は危険であり、多様な攻撃対象が必要である。ただし、あまりにも多くのことに立ち入ることの危険もある³⁹⁾。重要な指摘である。このような忠告は、他のメディアでも見られる。たとえば、共和党には独自の新しいアイデアがないのが弱みである。一方で2月に条件を付けずに連邦債務上限の引き上げを認めておいて、オバマケア批判の一点勝負は危険である。しかも、共和党

の一部から出ているオバマケアへの対案は、(1)医療コストダウン、(2)カバレッジ引き上げで、オバマケアとほぼ同様である。大統領ならびに上院から出てくる案を妨害するだけでは、共和党のアピール力を強めることにはならない⁴⁰⁾。

こうしたなかで2014年夏になると、共和党議員にはオバマケアつまりACAを廃止するという攻撃を以前よりも弱める動きも出てきている。共和党は基本的に、ACAの廃止と修正を諦めてはいない。ただ、ACAのもとで保険プランによってカバーされた人々がいるなど、その批判は微妙な面を含む問題でもある⁴¹⁾。

注目される上院選挙に関して技術的な側面から考えると、改選議席数は100議席のうち36議席（任期満了33、空席3）であり、共和党が多数派を奪還するには6議席以上の純増が必要である。そのチャンスは十分にあると見られている。具体的に見ていくと、民主党は2012年に議席を失った4州で苦戦しているうえ、引退する現職8人のうち5人が民主党である。これらの5州では、2012年大統領選挙においてオバマが3州で大敗し、かつ世論調査で共和党候補がリードしている。他の2州では、12年にはオバマが比較的小差で勝利している。これに対して、共和党の現職が引退する3つの州ではすべて共和党候補が安泰であり、ほとんどの政治アナリストは共和党が3議席以上増やすと見ている。共和党にとって不気味なのは内部の動き、具体的にはいわゆるティーパーティーの予備選における動向である⁴²⁾。つまり、ティーパーティー派は保守的すぎて、もしそれが共和党の候補者になれば、上院で議席を伸ばせないということである。

実際に共和党の予備選の動向を見ると、5月時点ですでにティーパーティーの勢いはなく、穏健派が優勢である（たとえばノースカロライナ州の例）。共和党内には反ティーパーティーの穏健派はかなり多く、早々とティーパーティー批判が強まっていた⁴³⁾。その後も、共和党の予備選でティーパーティー派は不人気であり、6月にも敗北が相次いだ⁴⁴⁾。

一方、民主党側の弱みも根深い。ギャラップ社調査によるとすでに5月中旬時点で、オバマの支持率は42%、不支持率は53%だった。かつ、中間選挙は大統領選挙に比べて関心が薄く、政権政党に不利な傾向があるのに加えて、オバマを支持してきた若者や人種的な少数派の投票率が下がりやすい⁴⁵⁾。また、オバマ・民主党は日本で話題のいわゆるTPP（環太平洋戦略的

経済連携協定)が中間選挙の争点となることを避ける考えであり、大統領は選挙後の11月中・下旬にその大筋合意を目指す意向である(8月時点)⁴⁶⁾。一般に外交上の問題は票につながりにくいと言われるうえ、TPPに関して何らかの合意を表明した場合には、諸問題で賛否の混乱を生むおそれがあるということだろう。

ところで7月以降、国民の意思つまり民意と議員の考え方の違いに関する興味深い報道が増えてきた。たとえば、PPC(the Program for Public Consultation)とメリーランド大学の調査によれば(レポート名は“A Not So Divided America”),共和党が優勢な地域、民主党が優勢な地域を問わず、民意はほとんど同じだという。それではなぜ党派的な分裂が、非常に激しいのだろうか。それは、議員があまりにも特別な利益に配慮したり、慣習的な世論調査にとらわれすぎたりしていて、彼らの考えていることは、一般の選挙民が考えていることとはかけ離れているというのである⁴⁷⁾。近年、中道派の議員が減ったことはよく知られている。ピュー・リサーチ・センター(Pew Research Center)によると、自分を中道派だと評価する国民は、共和党と民主党に諸問題で妥協してほしいと願っている。問題は、中道派と評価できる議員が過去ほど多くはいないことである⁴⁸⁾。このような国民の望みとはかけ離れた党派的な政治ゲームによって、重要な諸政策の形成が停滞しているのが実情ならば、現状は、政治に対する国民の失望感が大幅に増していく好ましくない状況である。

VII. 格差問題の再燃

アメリカでは1980年代以降、長期的に経済的不平等が拡大し、かつ社会的なモビリティ(移動性)は低下している。そこで、オバマは2014年の予算教書に見られるように、政策や主張の軸を不平等の縮小と機会の重視へともってきつつある。現状の経済的格差は成長を抑える状況にあり、中庸な所得配分が望ましいということである。リベラル色を出して中間選挙を戦うとすれば、このような姿勢は当然であるが、オバマの政策は(1)最低賃金の大幅な引き上げ、(2)財政支出の拡張という形で、左寄りな問題だという批判がつきまとう⁴⁹⁾。

オバマは中間層の再生を掲げ、経済的な不平等の問題も声高に主張するようになってきた。リベラルな位置取りが共和党に対する対抗軸として重要で

あることからすると、オバマの方針は仕方ないことだと思われる。しかし、2014年3月1日付の『ジ・エコノミスト』誌は、「オバマへのメモ」という記事に「陰のCEAより」、「モビリティについて」(“From: Your Shadow Council Economic Advisers”, “Subject: Mobility”)と副題をつけて、傾聴に値する忠告を展開している。

それは、概ね以下のような内容である。不平等はテクノロジーとグローバル化で加速されており、これは修正不可能である。また、もともとモビリティと機会の議論は共和党の十八番である。セーフティネット関連にも問題がある。CBOによれば、オバマケアで2024年までに250万人の雇用が削減される⁵⁰⁾。EITCはさらに強化される計画だが、上院共和党議員のマルコ・ルビオはEITCに代えて、賃金補助金を採用するよう提案している。EITCによる年に1回の戻し給付金とは違って、つねに金銭を使えるからである。オバマは連邦最低賃金を10.10ドルにしたい意向である。普通は最低賃金の引き上げが経済へ与える影響は小さいとされるが、CBOは十代の若者を中心に50万人の雇用が影響を受け、仕事のない十代は後々モビリティが低下するとしている。また、エンタイトルメントの多くは、モビリティの引き上げや不平等の縮小とは無関係の富裕高齢者に対して使われている。もしオバマが民主党議員にエンタイトルメントを制御するよう説得ができるならば、ペイナ下院議長も共和党の減税推進論を抑えられると思うかもしれない⁵¹⁾。

クリスチャン・サイエンス・モニター紙も中間選挙を意識して、民主党と共和党の差異を簡潔にわかりやすく語っている。オバマ・民主党は所得の不平等を今年のキャンペーンの一大テーマにする方向である。国民の多数がこの10年、格差が拡大したと見ているからである。格差問題に関しては、民主党の大多数は政府が何かをなすべきだと考えているのに対して、共和党の半分程度は相変わらず、何もすべきではないと思っている。民主党側の考え方の一例として、オバマ・民主党が連邦最低賃金を10.10ドルへ引き上げたいとしていることが挙げられる。さらに、民主党はアメリカン・ドリーム再生のためには富裕層増税、貧困プログラムの拡大が必要だと考えているのに対して、共和党の大多数は、貧困対策はそれに対する依存を生むので、有害無益と考えている⁵²⁾。

格差やスキルの世代継承の問題はしばしば懸念され、子育てが話題になることもある。ここでも共和党(保守派)と民主党(リベラル派)の考え方は

まったく異っており、メディアも最近そのことを報じている。たとえば、子育てに関与している政府は、政治的にやっかいである。保守派は親を攻撃するだけで、子育ては政府が関与すべき問題とは思っていない。これに対して、リベラル派はこうしたコストの高くつく政策を展開することに不安をもっていない。しかし、彼らも親（とくに貧困層、アフリカ系アメリカ人）が子供の人生の機会に責任をもっているという提案には、注意を払っている⁵³⁾。

VIII. おわりに

今回の中間選挙においては、オバマケアがクローズアップされることが多いが、格差問題の再燃は、意外に重大である。世論は、現在の経済システムは富裕層を利し、一般の国民が懸命に働いても経済的成功は難しいと思っている。オバマと民主党は、こうした不平等とその是正の必要性を感じる民意を支えにして戦うつもりだろう。

大統領の人氣が、中間選挙に決定的な影響を与えるかどうかとも注目される。オバマに対する厳しい評価の最近の例を挙げると、モンタナ州の有力紙ビルギングス・ガゼット紙の社説は2014年6月下旬に、08年の大統領選挙で米国民を融合できる人物などの理由でオバマを支持したことを過ちだった、と表明した。そして、その過ちの理由として、オバマ政権が米国国家安全保障局（NSA: National Security Agency）の盗聴によって国民のプライバシー侵害を継続していること、医療制度改革が国民の信頼を失い、金食い虫の事業になったことなど数点を挙げ、同社説は、オバマは言葉だけで約束の実行が伴わない大統領だった、と評価している。こうしたなかで、この記事が公表された直後には、コネティカット州のキニピアック大学は、オバマは戦後最悪の大統領だとする調査結果を発表した⁵⁴⁾。

このようなオバマの不評や支持率の低下は、引き続きしばしば聞かれる。ただし、振り返ってみると、オバマは1期目にはいわゆるリーマンショック後の経済・金融対策や自動車産業の救済ならびに再生、金融規制改革、医療制度改革など、国民に対して約束した重要な課題を見事に実行した。2期目に入って、確かに目立った成果はないと言えるが、その大きな理由は2011年にねじれ議会状態になって以降、下院共和党が何事にもオバマ・民主党に反対する姿勢をいっそう強めたことが、決定的に響いている。その点を考慮す

れば、オバマ・民主党の成果の不足を大統領の責任ばかりに帰すのは、酷のように思われる。

アメリカ社会にとってオバマケアの行方は確かに重大であり、かつ大統領の政策の不人気が中間選挙にどの程度響くか、大きな留意点である。また、オバマの強調する経済的な不平等の拡大や中間層の強化が、どう選挙民の共感を得るかも注目される。

まとめれば財政再建、医療、移民などの重要課題で超党派的な合意が得られないことは、先述のような共和党側の背景を含めて事情がどうあれ、オバマ・民主党のマイナス材料であることに間違いないだろう。その意味でも、共和党が下院の多数派を維持することはもちろん、上院でも多数派を奪還する可能性は高まりつつある。そのことは、オバマの完璧なレームダック化を意味している。

(2014年8月記)

[追記]

2014年11月上旬の中間選挙では、共和党が両院の多数派となった（上院54対46、下院24対188）⁵⁵⁾。オバマケア導入時の混乱に加えて、ウクライナ危機やいわゆる「イスラム国」への対応の遅れなどから、オバマの支持率は最後まで40%前後の低水準で推移した。共和党は選挙戦の構図を「オバマ対共和党」とすることに成功し、オバマ・民主党には若者の投票率の低迷も響いた⁵⁶⁾。(2014年12月記)

注

- 1) 坂井誠「オバマ政権下の諸政策に関する政治経済的分析(5)―連邦財政、医療制度改革、移民法改正―」、『恵泉女学園大学紀要』第26号（2014）、113頁。
- 2) 齊場保信「米下院 上院予算案を拒否 政府閉鎖の公算大」東京新聞（朝刊）2013年9月30日。竹内洋一「政府機関 一部が閉鎖」東京新聞（朝刊）2013年10月2日。
- 3) 秋山士郎、イアン・ワット「債務上限問題はひとまず解決」、日本貿易振興機構 *New American Policy* 7380, 2014年2月14日, 1頁。REUTERS [ワシントン 18日 ロイター] (2013年10月19日)「次回の米債務上限引き上げ期限、先延ばしは来年3月中旬まで = 専門家」, <http://jp.reuters.com/articlePrint?articleID=JPTYE99H07820131018> (検索日2014年1月15日)。

- 4) 中山真「米修正予算案が下院通過」日本経済新聞（夕刊）2013年12月13日。
- 5) 秋山他, 前掲資料, 1 - 2 頁。
- 6) 秋山士郎「政策課題解決に向けた「行動の年」に～2014年大統領一般教書演説の焦点～」, 日本貿易振興機構 *New American Policy* 7366, 2014年1月30日, 1 頁。
- 7) OMB, *Budget of the United States Government, Fiscal Year 2015*, 2014, p.1.
- 8) Ibid., pp.2 - 6.
- 9) Katy O'Donnell, "Tax Provisions Aim at Equality", *CQ Weekly*, March 10, 2014, pp.380 - 381.
- 10) Ibid.
- 11) Ibid. "Here's a plan", *The Economist*, March 1, p.33.
- 12) Katy O'Donnell, "Big Picture Thinking Upends 'Extenders'", *CQ Weekly*, July 14, pp.968 - 971.
- 13) CBO, *An Analysis of the President's 2015 Budget* (Complete Document), April, 2014, p.15.
- 14) Ibid., p.16.
- 15) "Bridging the gap", *The Economist*, June 28, pp.31 - 32.
- 16) 佐藤紘彰「オバマケアによる混乱(1)」, 日本貿易振興機構 *New American Policy* 7353, 2014年1月8日, 3 頁。
- 17) 佐藤紘彰「オバマケアの「成功」(1)」, 日本貿易振興機構 *New American Policy* 7444, 2014年6月2日, 1 頁。
- 18) 竹内洋一「保険登録サイト障害1ヵ月」東京新聞（朝刊）2013年11月1日。
- 19) "Searching for the young invisibles", *The Economist*, March 15, p.33.
- 20) Ibid.
- 21) "Uphill all the way", *The Economist*, March 29, pp.29 - 30.
- 22) "Better numbers", *The Economist*, May 10, p.30.
- 23) "The law's delay", *The Economist*, February 15, p.32.
- 24) Ibid. 佐藤紘彰「中小企業に対する医療保険提供義務付けを再延期～指摘される問題点と現実の差～」, 日本貿易振興機構 *New American Policy* 7399, 2014年3月13日, 1 - 3 頁。
- 25) 佐藤紘彰「オバマケアの雇用への影響にメディアが注目～議会予算局が財政見通しを発表～」, 日本貿易振興機構 *New American Policy* 7395, 2014年3月5日, 1 - 2 頁。
- 26) "Insured and inactive" *The Economist*, February 8, 2014, p.31.

- 27) CBO, *Frequently Asked Questions About CBO's Estimates of the Labor Market Effects of the Affordable Care Act*, February 10, 2014, p.1.
- 28) CBO, *Updated Estimates of the Effects of the Insurance Coverage Provisions of the Affordable Care Act*, April 2014 (Complete Document), April, 2014, p.21.
- 29) CBO, *Estimating the Budgetary Effects of the Affordable Care Act*, June 17, p.1. Paul M. Krawzak, “Fiscal Diagnosis Only Gets Tougher”, *CQ Weekly*, June 9, pp.782 – 784. 2010年当初の見通しについては、坂井誠「オバマ政権下の諸政策に関する政治経済的分析(2)―医療制度改革」,『恵泉女学園大学紀要』第23号 (2011), 54 – 55頁も参照されたい。
- 30) 坂井, 前掲論文 (2014), 123 – 125頁。
- 31) “Path of least resistance”, *The Economist*, February 8, 2014, p.32.
- 32) OMB, op. cit., p.6.
- 33) Douglas W. Elmendorf, Director, *CBO Letter* (to Honorable Patrick J. Leahy Chairman, Committee on the Judiciary United States Senate), July 3, 2013, pp.9 – 10. Douglas W. Elmendorf, Director, *CBO Letter* (to Honorable Jeff Sessions Ranking Member, Committee on the Budget United States Senate), July 25, 2013, p2.
- 34) Shawn Zeller, “Asylum Stories”, *CQ Weekly*, May 19, 2014, p.692.
- 35) 坂井, 前掲論文 (2014), 125 – 126頁。
- 36) Jennifer Scholtes, “E-Verify’s False ‘Nos’”, *CQ Weekly*, April 14, 2014, p.569.
- 37) Jennifer Scholtes and Emily Ethridge, “Alone, Illegal and Underage”, *CQ Weekly*, May 26, 2014, pp.744 – 746.
- 38) Philip Brasher, “The Other Side Of the Border”, *CQ Weekly*, July 14, 2014, pp.974 – 977.
- 39) Alex Roarty, “Betting the House”, *National Journal*, February 8, 2014, p.58.
- 40) “Hell, maybe” *The Economist*, February 15, 2014, p.31.
- 41) Melissa Attias, “Lots of Treatments, But No Cure-All”, *CQ Weekly*, July 7, 2014, p.919.
- 42) “Can the Republicans win the Senate?”, *The Economist*, March 15, 2014, pp.32 – 33.
- 43) “Triumph of the sort-of moderates”, *The Economist*, May 10, 2014, p.32. Josh Kraushaar and James Oliphant, “the Counterattack”, *National Journal*, May 3, 2014, pp.22 – 28.
- 44) “The Tea Party, scalded”, *The Economist*, June 28, 2014, p.34.
- 45) 及川正也「中間選挙は劣勢見通し 悩みが深いオバマ大統領」, 週刊『エコノミスト』(毎日新聞社), 2014年6月10日号, 62頁。

- 46) 吉田通夫「日米「合意隠し」作戦？」東京新聞（朝刊）2014年8月5日。
- 47) Shawn Zeller, “A More Purple Union”, *CQ Weekly*, July 21, 2014, p.1002.
- 48) Shawn Zeller, “Finding a Middle Without Moderates”, *CQ Weekly*, July 21, 2014, p.1009.
- 49) “How to be a true progressive”, *The Economist*, March 1, 2014, pp.10 – 11.
- 50) 先に述べたように、これはCBOの真意ではない。CBO資料（注27）を参照されたい。
- 51) “A memo to Obama” *The Economist*, March 1, 2014, pp.29 – 30.
- 52) Harry Bruinius, “New poll: 2 in 3 Americans affirm that rich-poor gap is wider”, *The Christian Science Monitor*, January 23, 2014, <http://www.csmonitor.com/layout/set/print/USA/Politics/2014/0123>（検索日：2014年1月24日）。
- 53) “Choose your parents wisely”, *The Economist*, July 26, 2014, p.28.
- 54) 木村太郎「太郎の国際通信 米大統領に厳しい評価続く」東京新聞（朝刊）2014年7月24日。
- 55) 「米中間選挙 下院確定 共和247議席」（ワシントン）朝日新聞（朝刊）2014年12月20日。
- 56) 大島隆「オバマ民主、両院敗北」朝日新聞（朝刊）2014年11月6日。
大島隆他「オバマ不信 民主直撃」朝日新聞（朝刊）2014年11月6日。
中井大助「低投票率 民主沈む」朝日新聞（朝刊）2014年11月8日。